

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

16.11.2015

Geschäftszahl

Ra 2015/12/0026

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Sulyok, Hofrat Dr. Zens und Hofrätin Mag.a Nussbaumer-Hinterauer als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Artmann, über die Revision des Mag. T L in S, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Niederösterreich vom 27. März 2015, GZ. LVwG-AV-203/001-2015, betreffend Mehrdienstleistungsentschädigung, Ausgleichszulage und Feststellung iA der Zeiterfassung (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: Niederösterreichische Landesregierung), den Beschluss gefasst:

Spruch

Die Revision wird zurückgewiesen.

Die revisionswerbende Partei hat dem Land Niederösterreich Aufwendungen in der Höhe von EUR 553,20 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit Schreiben vom 29. Juni 1999 gab die Niederösterreichische Landesregierung dem Leiter der Abteilung Arbeitsrecht und Sozialversicherung und Landwirtschaftliche Sozialversicherung bekannt, der Revisionswerber habe Anspruch auf eine Ausgleichszulage gemäß § 26 Abs. 4 Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972 (DPL 1972). Diese reduziere sich um die Mehrdienstleistungsentschädigungen für Überstunden, die in der Dienststelle geleistet würden. In der Ausgleichszulage fänden bis zu 15,5 Überstunden monatlich Deckung, sodass der Leiter der Abteilung Arbeitsrecht und Sozialversicherung und Landwirtschaftliche Sozialversicherung Überstunden bis zu dieser Höhe in seinem Bereich anordnen könne.

Mit Schreiben vom 22. Juli 2014 beantragte der Revisionswerber die Auszahlung von Mehrdienstleistungsentschädigungen für den Zeitraum Februar 2011 bis Jänner 2014 sowie die Auszahlung einer Ausgleichszulage gemäß § 26 Abs. 4 DPL 1972 ab Februar 2014 aufgrund der zuzuerkennenden und auszubezahlenden Mehrdienstleistungsentschädigungen und der mit 20. Jänner 2014 vorgenommenen Versetzung.

Mit Bescheid der Niederösterreichischen Landesregierung vom 19. Jänner 2015 wurden die beiden Anträge jeweils abgewiesen.

Gegen diesen Bescheid erhob der Revisionswerber Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht. In dieser stellte er auch den Antrag, das Landesverwaltungsgericht möge erkennen, "dass die Überführung von Arbeitsstunden im Zeiterfassungssystem bei Überschreiten von 15 Plusstunden in die sogenannte 'Saldokappung' sowie die Löschung von solchen Stunden, welche nach 18.30 Uhr geleistet werden, keine gesetzliche Grundlage aufweist und unzulässig ist. In eventu möge dies nur für den Zeitraum vom Februar 2009 bis laufend und meine Person betreffend festgestellt werden."

Mit dem angefochtenen Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Niederösterreich wurde die Beschwerde gegen die Abweisung des Antrags auf Auszahlung einer Mehrdienstleistungsentschädigung für die Monate Februar 2011 bis Jänner 2014 sowie die Beschwerde gegen die Abweisung des Antrags auf Zumessung einer Ausgleichszulage gemäß § 26 Abs. 4 DPL 1972 als unbegründet abgewiesen (Spruchpunkte 1. und 2.) sowie das Begehren zu "erkennen, dass die Überführung von Arbeitsstunden im Zeiterfassungssystem bei Überschreiten von 15 Plusstunden in die sogenannte 'Saldokappung' sowie die Löschung von solchen Stunden, welche nach 18.30 Uhr geleistet wurden, keine gesetzliche Grundlage aufweist und unzulässig ist" als unzulässig zurückgewiesen (Spruchpunkt 3.). Weiters wurde ausgesprochen, dass eine ordentliche Revision nicht zulässig sei (Spruchpunkt 4.).

Begründend führte das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich unter anderem aus, sowohl im Verwaltungsverfahren als auch im Beschwerdevorbringen seien weder der Wortlaut der Erledigung der Dienstbehörde vom 29. Juni 1999 noch die Tatsache bestritten worden, dass die Vorgesetzten des Revisionswerbers niemals schriftlich Mehrdienstleistungen angeordnet hätten.

Hinsichtlich der Erledigung vom 29. Juni 1999 könne nicht ernsthaft angezweifelt werden, dass es sich dabei um eine ausschließlich an den damaligen Vorgesetzten des Revisionswerbers gerichtete Ermächtigung zur Anordnung von Mehrdienstleistungen handle. Es fehle im Wortlaut dieser Erledigung jeglicher Hinweis auf eine darüber hinaus gehende, leistungsverpflichtende Wirkung gegenüber dem Revisionswerber selbst. Eine solche Wirkung hätte jedenfalls einer entsprechenden Anordnung eines weisungsbefugten Vorgesetzten an den Revisionswerber bedurft.

Selbst wenn man der Erledigung vom 29. Juni 1999 eine unmittelbar anordnende Wirkung zudenken wollte, wäre eine solche aufgrund des in ihrem Wortlaut offen gelegten sachlichen Zusammenhangs mit der Ausgleichszulage jedenfalls als zeitlich und finanziell mit deren Anspruch limitiert zu interpretieren. Ein Wille der Dienstbehörde zur Anordnung von den Anspruch auf Ausgleichszulage finanziell übersteigenden Mehrdienstleistungen dürfe selbst in diesem gedachten Fall nicht angenommen werden.

Allein der Umfang der einem Beamten übertragenen dienstlichen Aufgaben rechtfertige nicht die Annahme, dass in der Übertragung dieser Aufgaben bereits eine (generelle) konkludente Anordnung von Überstunden zu sehen sei.

Ein Eintrag von Zeitguthaben in einen elektronischen Arbeitszeitnachweis könne weder die gesetzlich gebotene Anordnung einer Mehrdienstleistung noch die Meldung an die Dienstbehörde ersetzen. Selbst wenn der Dienstgeber die vom Revisionswerber erbrachten Mehrdienstleistungen im behaupteten Umfang angenommen hätte, könne dies die gesetzlich vorgesehene Anordnung nicht ersetzen. Der belangten Behörde könne nicht erfolgreich entgegen getreten werden, wenn sie aus der zusammenfassenden Betrachtung der Ermittlungsergebnisse zur Beurteilung gelangt sei, dem Revisionswerber seien zu keinem Zeitpunkt Mehrdienstleistungen in einem den jeweiligen Anspruch auf Ausgleichszulage übersteigenden Rahmen angeordnet worden, weshalb der Antrag auf Auszahlung von Mehrdienstleistungsentschädigungen abzuweisen gewesen sei. "Schon aus dieser alleinigen Stützung des Antrags auf Zuerkennung einer Ausgleichszulage auf dieses abzuweisende Begehren ergibt sich Spruchpunkt 2."

Aufgrund der Spruchpunkte 1. und 2. erübrige sich eine Entscheidung über den Antrag auf das Zinsbegehren.

Das Begehren, "das hohe Landesverwaltungsgericht möge weiters dahin erkennen, dass die Überführung von Arbeitsstunden im Zeiterfassungssystem bei Überschreiten von 15 Plusstunden in die sogenannte 'Saldokappung' sowie die Löschung von solchen Stunden, welche nach 18.30 Uhr geleistet werden, keine gesetzliche Grundlage aufweist und unzulässig ist; in eventu möge dies nur für den Zeitraum Februar 2009 bis laufend und meine Person betreffend festgestellt werden", finde in dem von Art. 130 B-VG festgelegten Zuständigkeitsrahmen der Verwaltungsgerichte keine Deckung und sei daher als unzulässig zurückzuweisen.

Da eine mündliche Verhandlung aufgrund des ausschließlich abseits des für die zu klärende Rechtsfrage relevanten Sachverhaltes erhobenen Tatsachenvorbringens keinen Beitrag zur Klärung des Sachverhalts leisten könnte, habe von ihrer Durchführung abgesehen werden können.

Die ordentliche Revision sei nicht zulässig, weil im gegenständlichen Verfahren keine Rechtsfrage zu lösen gewesen sei, der im Sinne des Art. 133 Abs. 4 B-VG grundsätzliche Bedeutung zukomme.

Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die außerordentliche Revision. Zu deren Zulässigkeit führt der Revisionswerber aus, das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich habe entgegen § 24 VwGGV und der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes eine mündliche Verhandlung unterlassen (A.). Weiters handle es sich bei den Rechtsfragen, wer als ermächtigter Beamter im Sinne des § 71 Abs. 1 lit. a DPL 1972 anzusehen sei (B.), ob sich aus den Daten eines Zeiterfassungssystems die Leistung von Überstunden ableiten lasse (C.), in welcher Form eine Anordnung gemäß § 71 Abs. 1 lit. a DPL 1972 dem Beamten zur Kenntnis gelangen müsse (D.), ob ein Feststellungsbegehren gemäß § 56 AVG im Rahmen einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht gestellt werden könne, ohne dass es zuvor im Verwaltungsverfahren gestellt worden sei (E.), sowie ob in einem Verwaltungsverfahren wegen ausständiger Gehaltszahlungen eines Beamten Zinsen zu bezahlen seien (F.), um Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung.

Die Niederösterreichische Landesregierung erstattete eine Revisionsbeantwortung, in welcher die Zurückweisung, in eventu die Abweisung der Revision sowie die Zuerkennung von Aufwandsatz beantragt wurden.

Der Revisionswerber erstattete eine Replik.

Nach Art. 133 Abs. 4 B-VG ist gegen ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtes die Revision zulässig, wenn sie von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt, insbesondere weil das Erkenntnis von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes abweicht, eine solche Rechtsprechung fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht einheitlich beantwortet wird.

Nach § 34 Abs. 1 VwGG sind Revisionen, die sich wegen Nichtvorliegens der Voraussetzungen des Art. 133 Abs. 4 B-VG nicht zur Behandlung eignen, ohne weiters Verfahren in nichtöffentlicher Sitzung mit Beschluss zurückzuweisen.

Nach § 34 Abs. 1a VwGG ist der Verwaltungsgerichtshof bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Revision gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG an den Ausspruch des Verwaltungsgerichtes gemäß § 25a Abs. 1 VwGG nicht gebunden. Die Zulässigkeit einer außerordentlichen Revision gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG hat der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen der dafür in der Revision gesondert vorgebrachten Gründe (§ 28 Abs. 3 VwGG) zu überprüfen.

Die Revision ist nicht zulässig.

§ 26 Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972 (DPL 1972), LGBL Nr. 2200-0, Abs. 3 erster Satz in der Fassung LGBL Nr. 2200-1, Abs. 4 in der Fassung 2200-58, lautet (auszugsweise):

"§ 26

Allgemeine Dienstpflichten

...

(3) Der Beamte kann, wenn es im Interesse des Dienstes notwendig ist, versetzt, zugeteilt oder nach Maßgabe seiner Eignung vorübergehend auch in einem anderen Dienstzweig als in dem, für den er aufgenommen wurde, verwendet werden.

...

(4) Die dienstrechtlichen Verhältnisse eines Beamten dürfen durch eine Maßnahme gemäß den Abs. 2 oder 3, gemäß § 10 oder gemäß § 18 Abs. 4 nur insoweit verschlechtert werden, als der Durchschnitt der in den letzten fünf Jahren zuerkannten ruhegenussfähigen Nebengebühren in folgendem Ausmaß als jährliche Ausgleichszulage weitergebührt:

- im ersten Jahr zu 100 %;
- im zweiten Jahr zu 75 %;
- im dritten und vierten Jahr zu 50 %;
- im fünften und sechsten Jahr zu 25 %.

Die Ausgleichszulage gebührt in dem Umfang, als die für an der neuen Dienststelle erbrachte Leistungen zustehenden jährlichen Nebengebühren die jährliche Ausgleichszulage nicht erreichen. Eine Ausgleichszulage gebührt nicht, wenn der Beamte

- die Versetzung oder Dienstzuteilung angestrebt oder sonst zu vertreten hat oder
- an die Dienststelle versetzt oder zugeteilt wird, an der er die Leistungen erbracht hat, die der Berechnung der Ausgleichszulage zugrunde gelegt wurden.

..."

§ 69 DPL 1972, LGBL Nr. 2200-0, Abs. 3 in der Fassung LGBL Nr. 2200-35, lautet (auszugsweise):

"§ 69

Nebengebühren

(1) Nebengebühren sind:

...

4. Mehrdienstleistungsentschädigungen (§ 71);

...

(3) Von den Nebengebühren sind ruhegenussfähig:

a) Mehrdienstleistungsentschädigungen gemäß § 71 Abs. 1 bis 10, Ausgleichszulagen (gemäß § 26 Abs. 4) und Vergütungen für Mehrdienstleistungen gemäß § 61 des Gehaltsgesetzes 1956 in der Fassung der 28. Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 396/1975.

..."

§ 71 DPL 1972, LGBL Nr. 2200-0, Abs. 1 in der Fassung 2200-44, lautet (auszugsweise):

"§ 71

Mehrdienstleistungsentschädigung

(1) Für Dienstleistungen, die über jenes Ausmaß an Arbeitsleistung hinausgehen, welches vom Beamten innerhalb der Dienstzeit gemäß § 30a Abs. 1 normalerweise zu erbringen ist (Normalleistung), gebührt eine Entschädigung, wenn und insoweit diese Mehrdienstleistungen

- a) von der Landesregierung oder vom Landeshauptmann

oder von einem von ihnen hiezu ermächtigten Beamten unter Berufung auf seine Ermächtigung schriftlich angeordnet sind und

..."

Nach Ansicht des Revisionswerbers ist die Revision zulässig, weil das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich entgegen § 24 VwGVG und der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes eine mündliche Verhandlung unterlassen habe.

In seiner Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht beantragte der Revisionswerber die Einvernahme von Zeugen. Es ist davon auszugehen, dass im Wege dieser Beweisanträge ein Verhandlungsantrag gestellt wurde (vgl. das hg. Erkenntnis vom 20. November 2014, Zl. Ra 2014/07/0052).

Gemäß § 24 Abs. 4 VwGVG kann das Verwaltungsgericht ungeachtet eines Parteiantrags von einer Verhandlung absehen, wenn die Akten erkennen lassen, dass die mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten lässt, und einem Entfall der Verhandlung weder Art. 6 Abs. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (MRK) noch Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) entgegenstehen.

Zunächst ist festzuhalten, dass im Revisionsfall kein Sachverhalt gegeben ist, der zur Anwendung des Unionsrechts führte. Es liegt daher auch kein Anwendungsbereich der GRC im Sinne deren Art. 51 vor. Nach dieser Bestimmung gilt die GRC für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union (vgl. das hg. Erkenntnis vom 25. März 2015, Zl. 2011/12/0096 mwN).

Gemäß der zu § 24 Abs. 4 VwGVG ergangenen hg. Rechtsprechung lassen die Akten dann erkennen, dass die mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten lässt, wenn von vornherein absehbar ist, dass die mündliche Erörterung nichts zur Ermittlung der materiellen Wahrheit beitragen kann (vgl. etwa das hg. Erkenntnis vom 17. Februar 2015, Zlen. Ra 2014/09/0007, Ra 2014/09/0008, Ra 2014/09/0023, Ra 2014/09/0035 mwN). Der Entfall einer mündlichen Verhandlung gemäß § 24 Abs. 4 VwGVG kommt dann nicht in Betracht, wenn Art. 6 MRK und Art. 47 GRC die Durchführung einer solchen gebieten (vgl. das hg. Erkenntnis vom 9. September 2014, Zl. Ro 2014/09/0049 mwN).

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte besteht eine Ausnahme von der Verhandlungspflicht dann, wenn das Verfahren nicht übermäßig komplexe Rechtsfragen oder nur hochtechnische Fragen betrifft (vgl. unter anderem die hg. Erkenntnisse vom 27. Mai 2015, Zl. Ra 2014/12/0021, und vom 21. April 2015, Zl. Ra 2015/09/0009).

Der Revisionswerber hat in seiner Beschwerde kein relevantes, substantiiertes Sachverhaltsvorbringen erstattet. Er vertrat die Ansicht, bereits das Schreiben vom 29. Juni 1999 enthalte eine schriftliche Anordnung an den Revisionswerber, Überstunden im Ausmaß von 15,5 Stunden zu leisten. Weitere Angaben, aus denen sich die für die Gebührlichkeit der beantragten Mehrdienstleistungsentschädigungen gemäß § 71 DPL 1972 erforderliche schriftliche Anordnung einer Mehrdienstleistung ergeben könnte, hat der Revisionswerber nicht gemacht. Betreffend den Anspruch auf Auszahlung einer Ausgleichszulage brachte er - wie auch schon in seinem Antrag - vor, aufgrund der von ihm in den letzten fünf Jahren geleisteten Überstunden betrage der Durchschnitt der (ruhegenussfähigen) Nebengebühren der letzten fünf Jahre vor der Versetzung EUR 589,34 monatlich.

Das Landesverwaltungsgericht hatte daher im Hinblick auf die Frage der Gebührlichkeit der beantragten Mehrdienstleistungsentschädigungen das Schreiben vom 29. Juni 1999 auszulegen und zu beurteilen, ob dieses Schreiben eine schriftliche Anordnung im Sinne des § 71 Abs. 1 lit. a DPL 1972 darstellt. Für die Klärung dieser nicht komplexen Rechtsfrage bedurfte es nach der dargestellten hg. Judikatur nicht der Durchführung einer mündlichen Verhandlung.

Im Übrigen steht die vom Landesverwaltungsgericht Niederösterreich vorgenommene Auslegung des Schreibens vom 29. Juni 1999, wonach es sich dabei lediglich um eine an den damaligen Vorgesetzten des Revisionswerbers gerichtete Ermächtigung zur Anordnung von Mehrdienstleistungen handle, im Einklang mit dem unmissverständlichen Wortlaut dieses Schreibens. Der Revisionswerber erstattet in der Revision kein substantiiertes Vorbringen, das an der Richtigkeit dieser Auslegung Zweifel aufkommen lassen könnte.

Voraussetzung für das Bestehen eines Anspruchs auf Auszahlung einer Ausgleichszulage aufgrund des Antrags des Revisionswerbers wäre gewesen, dass diesem in den letzten fünf Jahren vor seiner Versetzung ruhegenussfähige Nebengebühren in Form von Mehrdienstleistungsentschädigungen gebührt hätten. Dies hat das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich mit Spruchpunkt 1. des angefochtenen Erkenntnisses verneint. Die Abweisung des Antrags des Revisionswerbers auf Auszahlung einer Ausgleichszulage hatte daher - wie das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich richtig ausführte - bereits aufgrund der Abweisung des Antrags auf Auszahlung von Mehrdienstleistungsentschädigungen zu erfolgen. Das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich konnte daher auch hinsichtlich der Beurteilung der Gebührlichkeit der vom Revisionswerber beantragten Ausgleichszulage von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung Abstand nehmen.

Soweit der Revisionswerber nunmehr in den Revisionsgründen ausführt, die Gebührlichkeit einer Ausgleichszulage wäre auch "unabhängig von der Frage der Mehrdienstleistungsentschädigungen" auf Grund des Bezugs einer Ausgleichszulage zu prüfen gewesen, ist er daraufhin zu weisen, dass er seinen Antrag auf

Auszahlung einer Ausgleichszulage nur auf den von ihm behaupteten Anspruch auf Mehrdienstleistungsentschädigungen während der letzten fünf Jahre vor seiner Versetzung stützte.

Mit dem Vorbringen, das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich habe zu Unrecht von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung abgesehen, wirft der Revisionswerber somit keine Rechtsfrage grundsätzlicher Bedeutung auf.

Der Revisionswerber hatte daher bereits aufgrund des Fehlens einer schriftlichen Anordnung gemäß § 71 Abs. 1 lit. a DPL 1972 keinen Anspruch auf Auszahlung der beantragten Mehrdienstleistungsentschädigungen und in weiterer Folge keinen Anspruch auf eine Ausgleichszulage "aufgrund von Mehrdienstleistungsentschädigungen". Bereits aus diesem Grund zeigt der Revisionswerber mit dem in der Revision unter den Punkten B.- C. und F. erstatteten Vorbringen keine Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung im Sinne des Art. 133 Abs. 4 B-VG auf. Die Entscheidung über die Revision hängt nämlich nicht von der Lösung dieser Rechtsfragen ab.

Dass die Anordnung schriftlich zu ergehen hat, ergibt sich aus dem Gesetz. Die bloße Kenntnisnahme einer schriftlichen Ermächtigung an einen Vorgesetzten durch den Beamten ist einer solchen nicht gleichzusetzen (s. Zulässigkeitsvorbringen Pkt D.).

Der Revisionswerber hält die Revision weiters für zulässig, weil Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes zur Frage fehle, ob ein Feststellungsbegehren gemäß § 56 AVG im Rahmen einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht gestellt werden könne, ohne dass es zuvor im Verwaltungsverfahren gestellt worden sei (E.).

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs ist "Sache" des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht jedenfalls nur jene Angelegenheit, die den Inhalt des Spruchs des Bescheids der vor dem Verwaltungsgericht belangten Verwaltungsbehörde gebildet hat (vgl. den hg. Beschluss vom 17. Dezember 2014, Zl. Ra 2014/03/0049). Dem Landesverwaltungsgericht Niederösterreich war es daher verwehrt, über das erst in der an das Landesverwaltungsgericht gerichteten Beschwerde gestellte Feststellungsbegehren zu entscheiden.

Der Revisionswerber zeigt daher auch mit diesem Vorbringen keine Rechtsfrage grundsätzlicher Bedeutung auf.

In der Revision werden somit keine Rechtsfragen aufgeworfen, denen im Sinne des Art. 133 Abs. 4 B-VG grundsätzliche Bedeutung zukäme. Sie war daher gemäß § 34 Abs. 1 und 3 VwGG zurückzuweisen.

Die Kostenentscheidung gründet auf den §§ 47 ff VwGG, insbesondere § 51 VwGG, in Verbindung mit der VwGH-Aufwandersatzverordnung 2014, BGBl. II Nr. 518/2013 in der Fassung BGBl. II Nr. 8/2014.

Wien, am 16. November 2015